

# RIGORE E CURIOSITÀ

*Scritti in memoria di*  
Maria Cristina Folliero

TOMO I

*a cura di*  
GIUSEPPE D'ANGELO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1360-2

*Volumi pubblicati con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno, della Scuola di Specializzazione per le professioni legali, del Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche e dei fondi FARB anni 2015 (Prof. G. Fauciglia) e 2016 (Prof. G. D'Angelo).*

Impaginazione: Giuseppe Ferrentino ([peppe.ferrentino@gmail.com](mailto:peppe.ferrentino@gmail.com))

Stampa: Industria Grafica Letizia - Capaccio (Sa)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLARRedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# SPUNTI PER UNA NUOVA IMPOSTAZIONE DEL RAPPORTO TRA SPIRITUALE E TEMPORALE NEL DIRITTO CANONICO E NEI DIRITTI SECOLARI

## 1. *L'evoluzione storica del dualismo tra ordine spirituale e ordine temporale*

Alla base delle relazioni tra organizzazioni politiche e organizzazioni religiose nella civiltà dei Paesi occidentali si trova un postulato fondamentale di distinzione tra due ordini o ambiti di competenza: quello proprio dello Stato e quello proprio della religione. Questo principio si trova affermato in termini analoghi tanto nelle costituzioni degli Stati, quanto nel magistero della Chiesa cattolica<sup>1</sup>. In effetti, nella interrelazione tra ordinamenti secolari e ordinamenti religiosi che si è sviluppata nel corso dei secoli si ritrova la comune radice del dualismo tra spirituale e temporale, un principio che è stato coniato a partire dalla dottrina cristiana e poi si è affermato nella storia della civiltà dell'Europa occidentale a seguito dell'evoluzione dei rapporti tra la Chiesa e le comunità politiche. Un principio, dunque, che ha segnato il progresso culturale e giuridico delle istituzioni civili e di quelle religiose, sia nelle relazioni reciproche, sia nella loro organizzazione interna<sup>2</sup>.

Ma, paradossalmente, nelle proclamazioni giuridiche di questo principio basilare delle relazioni tra organizzazioni politiche e organizzazioni religiose il suo significato viene presupposto e quasi dato per scontato. In realtà, non vi è un modello univoco di attuazione del principio dualistico. La stessa analisi storica mette in evidenza come ci sia stata una evoluzione culturale e giuridica nel modo di interpretare e di

---

<sup>1</sup> Si può ritenere significativa la convergenza sostanziale tra l'enunciazione del principio nell'art. 7, 1 della Costituzione italiana («Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani») e la dottrina esposta dal Concilio ecumenico Vaticano II nella costituzione pastorale *Gaudium et spes* al n. 76 («La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo»). La formula viene poi ripresa nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984 (reso esecutivo con l. n. 121 del 1985) e si può considerare la pietra basilare delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia.

<sup>2</sup> Dato il carattere sintetico della presente disamina, si rinvia per un'esposizione più analitica dell'evoluzione storica delle relazioni tra organizzazioni politiche e organizzazioni religiose a P. G. CARON, *Corso di storia dei rapporti tra Stato e Chiesa. I. Chiesa e Stato dall'avvento del Cristianesimo agli inizi della monarchia assoluta. II. Dal Concilio di Trento ai nostri giorni*, Giuffrè, Milano, 1981-1985; O. FUMAGALLI CARULLI, «A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio». *Laicità dello Stato e libertà della Chiesa*, Vita e Pensiero, Milano, 2006; M. CANONICO, *I sistemi di relazione tra Stato e Chiese*, Giappichelli, Torino, 2012; C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2015<sup>4</sup>, 1-115.

realizzare questo principio, sulla base dei condizionamenti prodotti da molteplici fattori, ideologici e pratici.

Occorre pertanto chiedersi, alla luce degli assetti giuridici attuali, come si debba interpretare oggi il principio dualistico sia nell'ordinamento degli Stati, sia nell'ordinamento della Chiesa. Dalla risposta a questa prima domanda consegue poi l'ulteriore interrogativo se il principio dualistico possa configurare ancora il principio-base nei rapporti degli Stati con le organizzazioni religiose e nei rapporti della Chiesa con le comunità politiche.

## 2. *Un primo modello: la reductio ad unitatem*

Nell'evoluzione storica del principio del dualismo tra ordine spirituale e ordine temporale si possono individuare, procedendo per necessaria schematizzazione, tre modelli successivi<sup>3</sup>.

Il primo modello è quello che si afferma all'origine della storia europea nel disegno unitario della *Respublica gentium christianarum* e che rispecchia l'ideale medioevale della *ordinatio ad unum*. In tale sistema si cerca di realizzare l'unità dell'organizzazione civile e di quella ecclesiastica su di una base comune data dalla fede religiosa, secondo la cultura omogenea di ispirazione cristiana che informa il pensiero medioevale. Si tratta di un disegno organico che coinvolge il popolo cristiano nella sua interezza, come una comunità unitariamente considerata, di cui *ecclesia* e *civitas* sono due dimensioni reciprocamente correlate. Questa aspirazione all'unità si estende anche all'ambito giuridico, con il sistema dell'*utrumque ius*, per il quale i due diritti universali dello *ius romanum* e dello *ius canonicum* formano il quadro giuridico comune entro cui si coordinano gli ordinamenti giuridici particolari.

I principi fondamentali di questo sistema sono tratti direttamente dalle fonti della Sacra Scrittura. Anzitutto, secondo la pericope paolina "*omnis potestas a Deo*"<sup>4</sup>, si afferma una concezione teocratica e teleologica del potere di governo, per la quale ogni potere deriva da Dio ed è ordinato a realizzare il disegno di salvezza divino. In quest'ottica, anche il potere regale è un *ministerium*, ossia un servizio reso a Dio e alla Sua Chiesa.

A questa dottrina ierocratica si aggiunge il riconoscimento della posizione di superiorità del romano pontefice quale successore di Pietro ("*Tu es Petrus*"), al quale

<sup>3</sup> Per una trattazione più ampia si vedano: P. BELLINI, *Respublica sub Deo. Il primato del Sacro nella esperienza giuridica della Europa preumanista*, Le Monnier, Firenze, 1981; ID., *La coscienza del principe. Prospettiva ideologica e realtà politica delle interposizioni prelatizie nel Governo della cosa pubblica*, I-II, Giappichelli, Torino, 2000; F. CALASSO, *Medioevo del diritto. I. Le fonti*, Giuffrè, Milano, 1954, 139-179; 391-407; 469-501; A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. I. Le fonti e il pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano, 1982, 21-94; O. CONDORELLI, *Le radici storiche del dualismo cristiano nella tradizione dottrinale cattolica: alcuni aspetti ed esempi*, in *Diritto e Religioni*, n. 6, 2011, pp. 450-469; P. GROSSI, *L'ordine giuridico medioevale*, Laterza, Roma-Bari, 19974; W. ULLMANN, *Principi di governo e politica nel Medioevo*, il Mulino, Bologna, 1982<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> *Rm* 13, 1.

viene trasmessa la *potestas clavium*, ossia il potere di sciogliere e di legare in terra con efficacia nei cieli<sup>5</sup>. Il papa si erge quindi a mediatore tra Dio e l'intera umanità, il giudice supremo del bene e del male, responsabile di fronte a Dio nel giudizio finale sull'attuazione della missione di salvezza.

Il principio dualistico insito nel passo evangelico del "*reddite Caesari*"<sup>6</sup> viene così interpretato come un principio di distinzione tra due ordini, l'uno temporale e l'altro spirituale, affidati a due poteri universali: nell'ordine temporale il potere imperiale (*Regnum*), nell'ordine spirituale il potere sacerdotale (*Sacerdotium*). Ma non sussiste parità né autonomia tra i due poteri, perché in forza della *potestas clavium* il pontefice romano afferma la preminenza dell'*auctoritas sacrata pontificum* sulla *regalis potestas*, in quanto comprende un potere di direzione, quindi di controllo, sul modo in cui il potere imperiale viene esercitato per corrispondere alla volontà divina<sup>7</sup>.

Questo regime teocratico riesce ad affermarsi più pienamente nella misura in cui il romano pontefice sia in grado di far valere il primato di giurisdizione e l'insindacabilità del proprio giudizio rispetto a qualsiasi autorità terrena<sup>8</sup>. Il progressivo potenziamento del potere pontificio conduce a trasformare il sistema dualistico in un sistema sostanzialmente monistico, in quanto si giunge a sostenere che il papa riceva da Dio entrambe le spade simbolo del potere, il *gladius temporalis* e il *gladius spiritualis*, ma mentre tiene per sé l'esercizio del potere spirituale, può deferire l'esercizio di quello temporale ai sovrani terreni, quantunque continui a conservare l'*auctoritas summa* che lo rende *iudex ordinarius omnium*<sup>9</sup>.

L'ultima e più estrema interpretazione dei rapporti tra potere spirituale e potere temporale rende in definitiva esplicita una conseguenza che era implicita negli stessi presupposti ideologici di una *Respublica sub Deo*, di un sistema cioè ispirato a una concezione teocratica e teleologica del potere di governo secondo la visione unitaria della dottrina cristiana. Nonostante l'affermazione teorica di un equilibrio diarchico, la posizione di preminenza rivendicata dall'autorità del papa, quale mediatore tra il cielo e la terra, conduce ad alterare la ripartizione di competenze tra l'ordine spirituale e l'ordine temporale, per attribuire al potere spirituale una capacità espansiva *quodammodo in temporalibus*, ogniqualvolta si ritenesse necessa-

<sup>5</sup> Mt 16, 17-19; Gv 21, 15-17.

<sup>6</sup> Mt 22, 15-22; Mc 12, 13-17; Lc 20, 20-26.

<sup>7</sup> La tesi della *iurisdictio divisa* e del *gravius pondus* dell'autorità spirituale di guidare i sovrani temporali nell'adempimento della volontà divina si trova affermata dal pontefice Gelasio I nell'*Epistula VIII ad Anastasium imperatorem* (in PL, 59, 41-47), inserita nel *Decretum Gratiani*, in D. XCVI, c. 10.

<sup>8</sup> Sull'evoluzione dei poteri ricondotti al primato di giurisdizione del romano pontefice, si vedano J. GAUDEMET, *Storia del diritto canonico. Ecclesia et Civitas*, edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 1998, pp. 348-401; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Jovene, Napoli, pp. 79-128.

<sup>9</sup> La formulazione più ampia del primato pontificio «*super reges et regna*» si trova proclamata nella bolla *Unam sanctam* di da Bonifacio VIII (in *Extravagantes Communes*, 1, 8, c.1), nella quale si sostiene la subordinazione gerarchica dei principi secolari all'autorità del papa.

rio intervenire per salvaguardare la vera dottrina e la retta morale, così da evitare situazioni di peccato.

Il modo in cui viene applicata la tesi dell'*ordinatio ad Deum* dei due poteri conduce nei fatti ad una dilatazione illimitata della competenza della Chiesa. Invero, benché l'intervento del pontefice *in temporalibus* avvenga *casualiter*, vale a dire se ricorre nel caso concreto la *ratio peccati vitandi*, nel mondo medioevale così impregnato di religiosità non vi è azione umana che non si esponga al peccato, così da poter riscontrare un *periculum animae* pressoché in ogni materia temporale. Risulta pertanto difficile poter asserire una distinzione tra due ambiti affidati a due diverse potestà, dato che per gli intrecci inestricabili tra la dimensione spirituale e la dimensione temporale, il pontefice si può intromettere potenzialmente in tutte le materie<sup>10</sup>. Si rileva quindi una divergenza tra l'affermazione di un ideale principio dualistico e l'applicazione effettiva che ne viene fatta dall'autorità ecclesiastica. Invero, la dottrina civilistica resta ferma nel sostenere la massima delle *iurisdictiones distinctae* compendiata nella glossa di Accursio: «*nec papa in temporalibus, nec imperator in spiritualibus se debeant immiscere*»<sup>11</sup>. Ma nella pratica, tuttavia, la ripartizione risulta spesso superata dalla tendenza della Chiesa, sostenuta dalla dottrina canonistica, a valersi della *ratio peccati* per intromettersi *in omnibus*<sup>12</sup>.

### 3. Un secondo modello: lo sviluppo della dualitas

Il secondo modello di attuazione del principio di distinzione degli ordini si sviluppa a seguito dell'influenza delle tesi politiche di Aristotele, riscoperte e recepite soprattutto dalla seconda decade del XIII secolo. Il cambio di prospettiva è dato dalla nuova dottrina che riconosce l'autonomia dell'ordine della natura, retta da leggi proprie di cui sono espressione sia la natura razionale della persona umana, capace di discernere tra il bene e il male, sia la tendenza ad associarsi in collettività. La comunità politica rappresenta appunto il massimo compimento della capacità degli uomini di organizzarsi e di darsi apposite norme per raggiungere il bene comune<sup>13</sup>.

Dopo le iniziali ostilità a una visione che pareva contraddire l'impostazione cristocentrica, il pensiero del filosofo di Stagira viene rielaborato e tradotto dalla dottrina in coerenza con i presupposti teologici del Cristianesimo, così da configurare un sistema giusnaturalistico conforme alla fede cattolica<sup>14</sup>. Secondo questa im-

<sup>10</sup> Come annota la glossa: «*indirecte, ratione peccati, omnes causae pertinent ad Ecclesiam*» (Bernardo da Parma, *Apparatus* in X, 2, 2, c. 11, v. *in iustitia*).

<sup>11</sup> Accursio, *gl. Conferens generi*, Auth., Coll. I, tit. VI (= *Nov. Iust.* 6), *quomodo oportet episcopos*.

<sup>12</sup> Come viene stigmatizzato da Cino da Pistoia: «*Ecclesia sibi usurpavit ratione peccati totam iurisdictionem*» (*Lectura super Codicem*, I, 3, auth «*Clericus*», citato da F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, cit., 486).

<sup>13</sup> Aristotele, *Politica*, I, 1; III, 4.

<sup>14</sup> L'esponente più autorevole di questo insegnamento è Tommaso d'Aquino. Per un'analisi ampia della sua dottrina, si rinvia a R. PIZZORNI, *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Città nuova

stazione rinnovata, all'interno dell'unitario disegno divino di salvezza per l'umanità si vengono a distinguere due ordini: l'uno naturale, l'altro sovranaturale<sup>15</sup>. In quello di natura opera la legge naturale che l'uomo è capace di conoscere in forza delle proprie facoltà razionali; in quello sovranaturale, invece, è preminente l'efficacia della grazia e la ragione deve essere integrata dalla fede. I due ordini risultano retti da principi propri, ma non sono tra loro contrapposti, «*Cum enim gratia non tollat naturam, sed perficiat*»<sup>16</sup>. Il rapporto tra naturale e sovranaturale, pertanto, non è di reciproca esclusione, né di indifferenza, bensì di coordinazione e di complementarità.

Come si nota, viene recuperata una impostazione dualistica, ma l'originaria distinzione tra temporale e spirituale viene ricondotta alla distinzione tra naturale e soprannaturale, acquisendo di conseguenza un significato nuovo e non pienamente coincidente con il binomio precedente.

L'articolazione tra i due ordini, naturale e sovranaturale, conduce a impostare diversamente anche la relazione tra organizzazione politica e organizzazione religiosa. L'organizzazione politica, pur derivando da Dio in quanto corrisponde alla natura da Lui creata, tuttavia si costituisce sul piano dell'ordine naturale, come manifestazione diretta dell'opera divina nella natura della comunità umana, senza l'intermediazione di alcuna altra autorità<sup>17</sup>. Come organizzazione naturale, quindi, non dipende dall'istituzione religiosa, e risulta autosufficiente nel perseguire i propri scopi, che guardano al *bene vivere* delle persone, quali vengono individuati dalle facoltà della ragione umana<sup>18</sup>. Alla stessa *naturalis ratio* è da ricondurre l'elaborazione di una scienza apposita, la *politica*, una *scientia pratica* che studia la formazione e l'azione dei corpi politici come un fenomeno umano conoscibile sulla base dell'esperienza e retto da principi e norme intrinseche<sup>19</sup>.

L'autonomia dell'organizzazione politica sul piano del diritto naturale comporta altresì la coesistenza di una pluralità di formazioni, le *nationes hominum*, divise per territorio e fondate ciascuna su proprie leggi<sup>20</sup>. La molteplicità di Regni nazionali risulta nondimeno compatibile con l'unità di fede, proprio perché organizzazione religiosa e organizzazione politica fanno riferimento a ordini distinti.

Questo secondo modello di interpretazione del principio di distinzione degli ordini ispirato al sistema giusnaturalistico della Scolastica, come si vede, porta a delineare una effettiva *dualitas* tra due ordini distinti, il temporale e lo spirituale,

---

editrice, Roma, 1985, 368-451; ID., *Il fondamento etico-religioso del diritto secondo San Tommaso d'Aquino*, Massimo, Milano, 1989.

<sup>15</sup> TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, I, qu. 21, a. 1, ad 3.

<sup>16</sup> *Ivi*, I, qu. 1, a. 8, ad 2.

<sup>17</sup> TOMMASO D'AQUINO, *Sententia libri Politicorum*, I, *lectio* 1.

<sup>18</sup> ID., *Summa Theologiae*, I-II, qu. 90, art. 1; *Sententia libri Politicorum*, III, *lectio* 6.

<sup>19</sup> ID., *Sententia libri Ethicorum*, VI, *lectio* 7.

<sup>20</sup> ID., *Sententia libri Politicorum*, III, *lectio* 1.

che operano su due piani diversi, il naturale e il sovrannaturale, e che danno vita a due organizzazioni differenti: quella politica costituita dalle molteplici comunità governate dai propri reggitori, e quella ecclesiale che è unica e fondata da Cristo.

Il rapporto tra ordine temporale e ordine spirituale non risulta peraltro pienamente paritario, dato che viene affermata la superiorità assiologica del piano sovrannaturale su quello naturale, nella misura in cui il primo costituisce il perfezionamento e la redenzione del secondo. Ma, diversamente dal sistema teocratico precedente, la prevalenza dello spirituale sul temporale non determina un vincolo di subordinazione diretta dell'uno all'altro, quanto piuttosto di ordinazione indiretta. Ciascun ordine, infatti, è competente nel perseguire i fini propri, né l'ordine temporale potrebbe conseguire direttamente i bene spirituali, ma si richiede che le attività dirette a trattare i beni terreni sul piano naturale non pregiudichino né impediscano il raggiungimento dei superiori fini soprannaturali.

Allo stesso modo viene impostata una relazione di dipendenza indiretta tra le due potestà che reggono l'organizzazione politica sul piano naturale e l'organizzazione ecclesiale sul piano sovrannaturale. Il sovrano secolare non è subordinato gerarchicamente al romano pontefice nel governo delle realtà temporali, ma, al pari di tutti i fedeli, è soggetto *in spiritualibus* all'autorità della Chiesa per quanto attiene al perseguimento della salvezza eterna in tutti gli atti della vita terrena, tra i quali si ricomprendono anche gli atti di governo<sup>21</sup>. Al papa, pertanto, non si riconoscono più poteri di ingerenza diretta *in temporalibus*, quanto piuttosto poteri di direzione *in spiritualibus* al fine di prevenire o di rimediare ad eventuali abusi nell'esercizio del potere di governo che siano contrari al *bonum animarum*<sup>22</sup>.

#### 4. Un terzo modello: il prevalere della separazione

Il terzo modello di attuazione del principio dualistico si afferma progressivamente a seguito dell'operare di due fattori.

Da un lato, si viene gradualmente a rafforzare il potere sovrano *in temporalibus* delle organizzazioni politiche territoriali, ossia i Regni nazionali, che sono la forma politica dello Stato moderno. In base alla massima "*Rex in regno suo est imperator*" il sovrano nazionale afferma il proprio potere esclusivo sul territorio, *superiorem non recognoscens*, quale unico potere riconosciuto, indipendente da qualsiasi altro potere, secolare o spirituale<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae*, II-II, q. 60, art. 6, ad 3. La tesi viene sviluppata da F. SUÁREZ, *Defensio fidei catholicae et apostolicae adversus Anglicanae sectae errores*, III, capp. 21 e 22.

<sup>22</sup> F. SUÁREZ, *Defensio fidei*, cit., III, cap. 5, n. 2. Una dottrina sostanzialmente conforme viene esposta da R. BELLARMINO, *De Romano Pontifice*, V, c. 6.

<sup>23</sup> Sullo sviluppo della dottrina sulla sovranità monarchica nel XIII-XIV secolo, si vedano F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medioevale*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 236-258; M. CARAVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medioevale*, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 518-547.



Dall'altro, il potere di governo temporale viene a perdere il riferimento all'autorità trascendente. In epoca moderna, infatti, si giunge a superare la concezione teocratica del potere politico del sovrano, come potere discendente da Dio, e si afferma piuttosto una concezione ascendente, come potere che deriva dal popolo, nelle diverse forme di costituzione del patto sociale<sup>24</sup>. L'organizzazione politica risulta pertanto fondata sull'esistenza naturale della società umana e sulla volontà dei consociati di darsi un'organizzazione e di designare i detentori del potere.

Si arriva così a teorizzare la separazione tra Dio e natura, con l'elaborazione di un giusnaturalismo di matrice razionalista che asserisce l'autonomia della ragione umana come principio supremo di conoscenza. Di conseguenza, si sostiene anche la separazione della politica e del diritto dalla teologia e dalla morale cristiana, dato che fanno riferimento a fini e a valori autonomi. Prevale progressivamente anche una concezione positivistica del diritto, come comando coattivo dell'autorità sovrana che possiede una legittimazione intrinseca all'ordinamento giuridico di appartenenza, e non una legittimazione estrinseca in base a un sistema di valori trascendente.

Questa evoluzione conduce, come si vede, alla fine della *reductio ad unitatem* e alla separazione tra temporale e spirituale. Si tratta non solo di una separazione tra due ambiti di competenza ripartiti tra due poteri distinti, ma anche della separazione tra due comunità e due organizzazioni, quella politica e quella religiosa, che sono rette da poteri, fini e principi diversi, dando origine a due ordinamenti giuridici separati.

Di questo sistema, peraltro, vengono date due letture diverse.

La prospettiva secolare conduce ad affermare un sostanziale monismo, in quanto nell'ordine temporale lo Stato è l'unico detentore di potere sovrano, un potere esteso a tutti gli ambiti di interesse per i fini dell'ordinamento statale. La dimensione spirituale risulta così subordinata al potere dello Stato, sia quando, secondo i principi di un rigido separatismo, la sfera religiosa rimane relegata alla sfera privata e l'ordinamento giuridico della Chiesa diviene irrilevante per lo Stato; sia quando, nei sistemi più ispirati al giurisdizionalismo, viene riconosciuta la vigenza dell'ordinamento ecclesiale, ma risulta subordinata al potere dello Stato, per cui le disposizioni ecclesiali acquistano efficacia solo a condizione dell'approvazione dell'autorità secolare<sup>25</sup>.

Per contro, la lettura della Chiesa si ispira ancora a un'impostazione dualistica. Proprio in merito ai rapporti con gli ordinamenti secolari è stato elaborato il sistema dello *ius publicum ecclesiasticum*, nato dalla dottrina tedesca del XVIII secolo per contrastare i principi della Riforma protestante e del Giusnaturalismo razionalistico<sup>26</sup>. La disciplina sorge con una matrice apologetica, in quanto intende utilizzare

<sup>24</sup> J. M. KELLY, *Storia del pensiero giuridico occidentale*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 216-221; 263-276.

<sup>25</sup> A. PADOA-SCHIOPPA, *Italia ed Europa nella storia del diritto*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 352-355.

<sup>26</sup> Sulla dottrina dello *ius publicum ecclesiasticum*, si rinvia per approfondimenti a J.-P. SCHOUPE, *Rapporti giuridici tra Chiesa e comunità politiche. Profili epistemologici e metodologici di una rinnovata disciplina*,

i concetti e la terminologia della cultura giuridica statuale allo scopo di dimostrare la parità giuridica tra Chiesa e Stato quali *societates iuridice perfectae*, vale a dire istituzioni sovrane tra loro indipendenti, distinte per origine, oggetto e fine. Sotto il profilo dell'origine, lo Stato si fonda sul diritto divino naturale, mentre la Chiesa è costituita dal diritto divino positivo. Quanto all'oggetto, lo Stato si occupa delle materie temporali, invece la Chiesa è competente nelle *res spirituales vel spiritualibus adnexae*. Riguardo al fine, lo Stato ha cura del benessere terreno della popolazione, la Chiesa invece tende alla beatitudine eterna. Dalla prevalenza riconosciuta al fine spirituale su quello materiale, tuttavia, deriva ancora la concezione della superiorità assiologica dell'ordine sovrannaturale, cui presiede la Chiesa, sull'ordine naturale, in cui opera lo Stato, che conduce a sostenere la subordinazione indiretta dell'esercizio della *potestas in temporalibus* alla funzione direttiva della *potestas in spiritualibus*<sup>27</sup>.

### 5. Le traduzioni giuridiche attuali del dualismo

Nei tre modelli che si sono succeduti storicamente si possono riscontrare alcuni presupposti comuni, che sono più evidenti nei primi due, ma che sottostanno anche al terzo, nella misura in cui deriva dai precedenti. Si nota infatti come il rapporto tra la sfera spirituale e la sfera temporale sia impostata secondo un rapporto di distinzione, che ha riguardo a tre aspetti. Si sostiene, anzitutto, la distinzione tra due ambiti di competenze per materia, che corrispondono alle due dimensioni della realtà umana: le questioni temporali, che sono proprie dell'ordine naturale e guardano al fine della felicità o bene terreno; le questioni spirituali, invece, che appartengono all'ordine soprannaturale e tendono al fine della salvezza delle anime. A questa distinzione risulta correlata quella tra i due poteri che presiedono ai due piani di articolazione della vita individuale e sociale, vale a dire il potere secolare e quello spirituale. A tali poteri, infine, viene ricondotta l'organizzazione della comunità umana in due distinte istituzioni socio-giuridiche: gli Stati, da un lato, e le confessioni religiose, dall'altro.

Al fondo del rapporto di distinzione, peraltro, si trova la consapevolezza che i due ordini non siano entità separate o tra loro opponentisi, bensì due dimensioni coesistenziali della persona umana, che opera e si perfeziona in entrambe. Per questo, la dialettica tra spirituale e temporale si può concepire solo in termini di reciproca presupposizione e di coordinazione vicendevole, nel senso che ciascun ordine riconosce la propria competenza circoscritta, ma rinvia all'altro per le ma-

in *Ius Ecclesiae*, n. 20, 2008, pp. 65-86; M. NACCI, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla sana cooperatio. Un profilo storico-giuridico*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015, pp. 25-102.

<sup>27</sup> Si veda, per un'esposizione delle tesi dello *ius publicum ecclesiasticum* nei rapporti tra Chiesa e Stato, A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici, II, Ius publicum externum (Ecclesia et Status)*, *Typis Polyglottis Vaticanis*, Civitatis Vaticanae, 1948<sup>3</sup>.

terie complementari alle proprie<sup>28</sup>. Una simile distinzione si può pertanto realizzare all'interno di un sistema giuridico unitario, o quanto meno comune a entrambi gli ordini, che garantisca l'effettiva attuazione del rapporto di mutua complementarità tra le due sfere.

L'evoluzione successiva, che porta all'estremizzazione del dualismo sino a configurare la separazione tra le due organizzazioni dello Stato e della Chiesa con i loro ordinamenti, costituisce in definitiva uno stravolgimento della *ratio* originaria della distinzione tra ordine spirituale e ordine temporale. Con la separazione, infatti, ciascun ordinamento si riconosce competente esclusivamente nel proprio ambito e sancisce l'irrelevanza dell'altro ambito all'interno del proprio sistema. Tale interpretazione comporta, come si evince, una contrazione della sfera di competenza materiale, in rapporto ai propri interessi e alle funzioni esercitate, sia dell'organizzazione politica sia dell'organizzazione religiosa, con rilevanti conseguenze in merito anche alla loro struttura giuridica interna.

Per quanto concerne lo Stato, si consolida la tendenza, in nome del principio di laicità, ad autolimitare la sovranità alla dimensione temporale e ad affermare l'estraneità della dimensione spirituale dai fini e dalla cerchia di azione del proprio ordinamento<sup>29</sup>. Tale definizione delle competenze, se anche non significa una "indifferenza" verso l'altro ordine, nondimeno implica la presa d'atto di una sua "alterità", da cui viene fatta discendere la mancanza di interesse dello Stato a occuparsi direttamente dei beni spirituali. Il fenomeno religioso in quanto tale, quindi, risulta privo di rilevanza giuridica pubblica e viene relegato alla sfera della coscienza privata, ovvero lasciato alla competenza delle organizzazioni confessionali. L'ordinamento giuridico dello Stato si può eventualmente occupare di determinate manifestazioni esterne dell'appartenenza religiosa, o di comportamenti religiosamente orientati, nella misura in cui producano effetti diretti o indiretti che siano rilevanti ai fini degli interessi e delle funzioni del sistema giuridico secolare, acquisendo di conseguenza una diversa e autonoma qualificazione, coerente all'ordine proprio di competenza dello Stato.

Per quanto concerne la Chiesa, invece, i principi per una evoluzione nel modo di impostare i rapporti con lo Stato sono dettati dall'insegnamento del Concilio ecumenico Vaticano II, in particolare nella costituzione pastorale *Gaudium et spes*,

---

<sup>28</sup> G. LO CASTRO (*La promozione dell'uomo nei rapporti fra ordine temporale e ordine spirituale*, in *Il mistero del diritto. II. Persona e diritto nella Chiesa*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 202) evidenzia come la vera novità del dualismo cristiano consista nell'aver pensato i due termini in un rapporto di reciproca coordinazione, sul fondamento comune di una realtà che li trascende entrambi.

<sup>29</sup> Sull'attuazione del principio con un'attenzione specifica per l'Italia, si veda: J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006. Si vedano anche i contributi raccolti nel volume *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2008, in particolare: G. DALLA TORRE, *Introduzione*, pp. 1-17; P. GROSSI, *Brevi riflessioni sull'art. 7 della Costituzione*, pp. 19-39; E. GIARNIERI, *L'"ordine" della Chiesa cattolica nella giurisprudenza di legittimità*, pp. 361-379; P. LILLO, *I confini dell'ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 479-502.

nella quale si riconosce la legittima autonomia della comunità politica e si conferma la rinuncia da parte dell'istituzione ecclesiale a esercitare qualsiasi *potestas in temporalibus*, né diretta né indiretta<sup>30</sup>. Questa dottrina, tuttavia, non trova sempre una piena e coerente attuazione, per le persistenti resistenze legate al precedente sistema di distinzione degli ordini, sorto storicamente dal conflitto tra l'autorità politica e l'autorità religiosa. Invero, la necessità di rivendicare l'indipendenza e la sovranità nel proprio ordine ha condotto la Chiesa a strutturarsi giuridicamente come un ordinamento originario e primario al pari di quello dello Stato, rivendicando nell'ambito spirituale una potestà esclusiva analoga a quella secolare nell'ambito temporale. Questa assimilazione dell'ordinamento confessionale a quello secolare, con l'uso di concetti, categorie e istituti giuridici elaborati dalle dottrine costituzionalistiche dello Stato, può indurre a sollevare interrogativi e critiche circa la compatibilità del ricorso a strumenti giuridici imperativi e afflittivi con l'afflato spirituale che ispira la natura e la missione della comunità ecclesiale<sup>31</sup>.

Inoltre, anche sotto il profilo della strutturazione sociale del popolo di Dio continuano a riscontrarsi ripercussioni dell'antica divisione tra *regnum* e *sacerdotium*. Com'è noto, infatti, per contrastare le ingerenze dei sovrani secolari negli *inter-na corporis* dell'organizzazione ecclesiale e difendere la *libertas Ecclesiae*, i romani pontefici emanarono una serie di disposizioni dirette a vietare o quanto meno a ridurre le loro intromissioni, richiamandosi alla distinzione di competenze tra la *potestas in spiritualibus* e la *potestas in temporalibus*. Dal piano politico, la divisione degli ambiti viene trasfusa nel piano interno della comunità ecclesiale, conducendo a rafforzare la separazione tra i chierici, che sono investiti della *potestas ordinis* e risultano privilegiati anche nel ricevere la *potestas iurisdictionis*, e i laici, tra i quali sono annoverati i sovrani temporali, che non devono immischiarsi nelle questioni riservate alla gerarchia ecclesiastica.

Nonostante la revisione di questa bipartizione di *status* avviata dalla riflessione del concilio ecumenico Vaticano II, che ha sottolineato la condizione di eguaglianza radicale di tutti i fedeli, la distinzione tra le diverse sfere di azione nel mondo e nella Chiesa continua a persistere nell'indicazione di una differenza funzionale tra chierici e laici, dal momento che l'interpretazione prevalente individua come tratto caratterizzante la figura del laico la sua "indole secolare" e delinea come sua funzione tipica "l'animazione cristiana delle realtà temporali"<sup>32</sup>. In questo modo non

<sup>30</sup> *Gaudium et spes*, n. 76. Sulla dottrina in merito ai rapporti con la comunità politica, anche nel magistero successivo al Vaticano II, si vedano: P. ERDÖ, *Le rapport entre l'Église et l'Etat dans la theologie de l'Église catholique*, nel vol. *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 175-184; G. FELICIANI, *La laicità dello Stato negli insegnamenti di Benedetto XVI*, nel vol. *Aequitas sive Deus*, cit., pp. 239-247; F. FRANCESCHI, *Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nell'insegnamento di Benedetto XVI*, in *Diritto e Religioni*, n. 6, 2011, pp. 136-167; M. RIVELLA, *Chiesa e comunità politica nel rapporto giuridico*, in *Corso istituzionale di diritto canonico*, Glossa, Milano, 2005, pp. 523-557;

<sup>31</sup> Per una esposizione più ampia delle diverse posizioni si rinvia a C. FANTAPPIÈ, *Ecclesiologia e canonistica*, Marcianum Press, Venezia, 2015, pp. 11-357.

<sup>32</sup> Una indicazione precisa della vasta dottrina sui laici si trova raccolta in C. M. FABRIS, *Il popolo di Dio*.

solo permane la divisione tra i due ambiti, *ad extra* e *ad intra*, in cui si svolge la missione ecclesiale, ma si viene anche a marginalizzare l'attività di apostolato dei laici, in quanto viene indicato come loro campo primario l'impegno all'esterno della comunità, mentre la partecipazione alle funzioni all'interno dell'istituzione viene considerata un campo solo accessorio ed eventuale, subordinato alla concessione della gerarchia<sup>33</sup>.

## 6. Per una nuova interpretazione del dualismo

Dopo aver esaminato in sintesi l'evoluzione dei sistemi di interpretazione del principio dualistico si può ritornare alla domanda iniziale e chiedersi se l'attuale tendenza separatista sia il modello più confacente alle esigenze socio-culturali attuali per interpretare il rapporto tra spirituale e temporale, o se, al contrario, la sensibilità culturale odierna e le dinamiche sociali non ne richiedano una interpretazione diversa.

In effetti, l'interpretazione della distinzione nel senso di una separazione, o delimitazione *ad excludendum*, implica una visione riduttiva della realtà umana di cui ogni ordinamento deve prendersi cura, in quanto si considera direttamente e principalmente solo un aspetto, mentre l'altro viene ritenuto meramente secondario. Risulta pertanto ristretta anche la capacità di ciascuna istituzione di promuovere il benessere integrale della persona, sia come individuo, sia come collettività, in tutte le sue complesse esigenze, tanto temporali quanto spirituali. Anche l'esperienza concreta, a far tempo dai precedenti storici, mostra come sia praticamente impossibile separare in competenze distinte queste due dimensioni essenziali della vita umana, tra loro strettamente correlate. Invero, quelle che sono chiamate le c. d. *res mixtae*, di competenza comune tra lo Stato e la Chiesa, non risultano essere circoscritte a ipotesi eccezionali, ma si estendono potenzialmente alla generalità delle fattispecie, dal momento che le vicende umane sono inevitabilmente complesse e possono essere considerate sempre dall'uno o dall'altro punto di vista. In una determinata materia, quindi, si può rilevare una prevalenza dell'una o dell'altra dimensione, ma non mai una pertinenza esclusiva o una totale estraneità.

La dialettica tra spirituale e temporale, quindi, non è da impostare nella prospettiva di una divisione tra due ambiti materiali riservati e ripartiti tra due ordinamenti separati, bensì nel senso di una articolazione di esigenze molteplici della realtà umana che devono essere prese in considerazione all'interno di ciascun ordinamento, quello dello Stato e quello della Chiesa. Peraltro, ognuno di essi tratta le questioni connesse alle due dimensioni nell'ottica che gli appartiene, secondo i

---

I. I diritti dei fedeli. I diritti dei fedeli laici, in *Ephemerides iuris canonici*, n. 53, 2013, pp. 205-239.

<sup>33</sup> Per riflessioni più approfondite sulla corresponsabilità dei laici, sia consentito il rinvio a I. ZUANAZZI, *La corresponsabilità dei fedeli laici nel governo ecclesiale*, in *Il governo nel servizio della comunione ecclesiale*, Glossa, Milano, 2017, pp. 101-148.

fini, i principi e gli strumenti che sono propri, rispettivamente, della comunità politica o della comunità religiosa.

La distinzione degli ordini tra Stato e Chiesa, in ultima analisi, non corrisponde alla distinzione tra temporale e spirituale, bensì alla differenza epistemologica tra politica e religione, vale a dire al diverso modo con cui si occupano delle dinamiche della vita umana, sia nella forma individuale che in quella associata. Può pertanto accadere che tra l'organizzazione politica e l'organizzazione religiosa vi sia una parziale coincidenza delle materie oggetto di trattazione dei rispettivi ordinamenti giuridici, dal momento che entrambe si prendono cura della realtà sociale nel suo complesso e possono insistere sul medesimo territorio e sulla medesima popolazione, ma ciascuna se ne occupa dal punto di vista degli interessi e delle funzioni che la caratterizzano.

I rapporti tra Stato e Chiesa non dovrebbero quindi essere impostati sulla base di un confine, qual è la distinzione tra spirituale e temporale, che risulta evanescente nell'essenza e controverso nella pratica. Piuttosto, bisogna ritenere che l'ambito spirituale e quello temporale siano necessariamente compenetrati nella competenza di ciascuna delle due organizzazioni socio-giuridiche, quella politica e quella religiosa, e che la distinzione degli ordini non dipenda dalla delimitazione materiale delle rispettive sfere di attribuzioni, ma dalla specificità e originarietà del modo con cui ciascun ordinamento è competente a trattare le diverse questioni.

Questa nuova interpretazione del principio di distinzione degli ordini dovrebbe condurre a impostare diversamente il rapporto tra spirituale e temporale, sia nell'ordinamento giuridico degli Stati, sia nell'ordinamento giuridico della Chiesa.

Per quanto riguarda gli Stati, si sottolinea la necessità di rivalutare la dimensione spirituale quale oggetto di interesse dell'organizzazione politica e del suo ordinamento giuridico. Come si è evidenziato, la spiritualità costituisce un aspetto essenziale nella formazione e nella vita delle persone, venendo di conseguenza a configurare un fattore rilevante non solo nelle espressioni dell'identità individuale, ma nelle dinamiche dell'intera società. Le esigenze spirituali risultano così da annoverare tra quelle istanze fondamentali che sono tutelate dagli ordinamenti giuridici quale oggetto di diritti inviolabili, al fine di promuovere sia la realizzazione integrale della personalità, sia il progresso della convivenza civile<sup>34</sup>. Ovviamente, il principio supremo di laicità, inteso nel senso di garanzia dell'imparzialità e dell'equidistanza dello Stato verso le religioni, richiede di intendere la spiritualità non in senso confessionale, come adesione a una determinata visione religiosa, bensì in una prospettiva interculturale e multireligiosa, nel rispetto di tutte le possibili credenze, religiose e non religiose.

Questo cambio di prospettiva nel valorizzare la spiritualità come fenomeno esi-

---

<sup>34</sup> Sotto questo profilo, risulta significativo quanto enunciato dall'art. 4 della Costituzione italiana, che sancisce il dovere di ogni cittadino di svolgere «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».



stenziale, etico e culturale dovrebbe condurre a modificare l'atteggiamento degli Stati in numerosi ambiti. Si pensi, ad esempio, a un riconoscimento più ampio della funzione sociale positiva svolta dalle confessioni e dalle associazioni religiose a favore delle esigenze spirituali della popolazione; o ancora, alla promozione dello studio delle varie credenze spirituali nei programmi degli istituti di istruzione e di educazione, per sostenere la formazione integrale della personalità delle giovani generazioni e lo sviluppo del dialogo interculturale.

Per quanto concerne la Chiesa cattolica, all'inverso, la nuova lettura del principio di distinzione degli ordini deve condurre a rivalutare l'ambito temporale come un campo proprio e specifico del suo compito di evangelizzazione. Occorre sottolineare come la dimensione secolare non sia la sfera di azione dei soli laici, ma appartenga a tutta la Chiesa, che vive nel mondo e che è chiamata a completare la missione di Cristo nelle realtà temporali. Di contro quindi alla tendenza a suddividere le due sfere *ad intra* e *ad extra*, bisogna evidenziare l'unitarietà dell'impegno di apostolato, in quanto sussiste una reciproca interiorità tra la comunità ecclesiale e la comunità umana: l'una vive nell'altra come l'anima vive nel corpo. Chiesa e mondo non sono due ambiti separati, ma due realtà intrinsecamente connesse, secondo il principio dell'Incarnazione che informa l'unitario disegno divino di salvezza.

Questa apertura al mondo viene affermata ripetutamente dall'attuale pontefice Francesco nel sollecitare i fedeli a muoversi come una "Chiesa in uscita"<sup>35</sup>, proiettata a svolgere il ministero spirituale nella varietà dei luoghi e degli ambienti in cui si trovano le persone, e, come un "ospedale da campo", ad offrire a chi ne ha bisogno, soprattutto ai poveri e ai sofferenti, aiuti diretti a sostenere non solo lo spirito ma anche il corpo. L'animazione cristiana della realtà temporale risulta pertanto un aspetto essenziale della missione di evangelizzazione della Chiesa, che coinvolge non solo i fedeli laici, ma l'intera comunità ecclesiale. Una missione, peraltro, da svolgere secondo il modello della funzione regale di Cristo, vale a dire non ricorrendo all'uso dei poteri coercitivi terreni, ma affidandosi alla testimonianza autorevole della verità, mediante una pratica coerente dei valori cristiani nei vari ambiti della convivenza sociale.

---

<sup>35</sup> FRANCESCO, esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, 24 novembre 2013, n. 73.